Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/435
(zu Drucksache 11/420)

04. 06. 87

Sachgebiet 810

Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
— Drucksachen 11/132, 11/420 —

Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
— Drucksachen 11/198, 11/420 —

Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

Bericht des Abgeordneten Heyenn

A. Allgemeines

I. Zum Beratungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 11. Sitzung am 8. Mai 1987 den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/132 — Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit und den Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 11/198 — Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in 1. Lesung beraten und an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung federführend und an den Haushaltsausschuß mitberatend und gemäß § 96 GO überwiesen. Zur Mitberatung wurden der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD dem Ausschuß für Wirtschaft, dem Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit und dem Ausschuß für Bildung und Wissenschaft und der Gesetzentwurf der Bundesregierung an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit überwiesen.

In seiner 3. Sitzung am 8. Mai 1987 hat der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung die Beratung der beiden Gesetzentwürfe aufgenommen und beschlossen, am 20. Mai 1987 eine öffentliche Informationssitzung (5. Sitzung) durchzuführen. In ihr wurden Vertreter der Tarifvertragsparteien, der Bundesanstalt für Arbeit, der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtsverbände, der Bundesschülervertretung sowie Betriebsräte, ein Unternehmer und Vertreter von Arbeitslosenzentren angehört.

Die schriftlichen und mündlichen Beiträge der Teilnehmer an der öffentlichen Informationssitzung sind in die weiteren Beratungen des Ausschusses einbezogen worden. Auf das stenographische Protokoll der Anhörung und die als Ausschußdrucksachen verteilten schriftlichen Stellungnahmen wird Bezug genommen.

In der 6. Sitzung des Ausschusses am 3. Juni 1987 wurde die Beratung der beiden Gesetzentwürfe fort-

gesetzt und abgeschlossen. Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN wurde der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/132 — abgelehnt.

Den Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 11/198 — hat der Ausschuß mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN angenommen.

II. Wesentlicher Inhalt der Gesetzentwürfe

Beide Gesetzentwürfe streben eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage, vor allem der längerfristig Arbeitslosen an. Sie sehen hierzu übereinstimmend die Wiederherstellung des Verhältnisses von 2 : 1 zwischen Beschäftigungszeiten und Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sowie die Verlängerung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld vor. Letztere möchte allerdings der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Arbeitslose ab dem 42. Lebensjahr beschränken, für die er eine stufenweise Verlängerung vorsieht, während der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD keine Altersbegrenzung kennt.

Übereinstimmung besteht auch darin, die Höchstbezugsfrist des Kurzarbeitergeldes für Beschäftigte in Betrieben der Stahlindustrie bis auf 36 Monate auszudehnen. Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD möchte in diese Regelung auch die Beschäftigten der Schiffbauindustrie einbeziehen. Er sieht außerdem die weiteren, im Vorblatt der Beschlußempfehlung — Drucksache 11/420 — aufgeführten Maßnahmen vor.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beschränkt sich im weiteren auf Änderungen im Entwicklungshelfer-Gesetz, mit denen die soziale Sicherung der Entwicklungshelfer bei Arbeitslosigkeit der sozialen Sicherung der in der Arbeitslosenversicherung Versicherten gleichgestellt wird.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der Haushaltsausschuß hat dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 11/198 — einvernehmlich zugestimmt und die Vereinbarkeit der Gesetzesvorlage mit dem Haushalt festgestellt. Er wird dem Deutschen Bundestag nach § 96 GO gesondert berichten. Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/132 — wurde mehrheitlich mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP abgelehnt.

Der Ausschuß für Wirtschaft schlägt mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN dem federführenden Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung vor, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/132 — insoweit für erledigt zu erklären, als sein Inhalt dem des Gesetzentwurfes der Bundesregierung — Drucksache 11/198 — entspricht, und im übrigen dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD abzulehnen.

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit empfiehlt mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/132 — abzulehnen.

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft empfiehlt mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/132 — abzulehnen.

Er hat einvernehmlich folgende Feststellung zu § 2 Nr. 5 AFG vorgeschlagen: ‚Angesichts der nach wie vor gravierenden Benachteiligung der Frauen in der Berufsbildung und im Berufsleben ist die in § 2 Nr. 5 AFG vorgeschlagene Fassung der Fraktion der SPD, nach der „der geschlechtsspezifische Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt überwunden . . . wird", aus bildungspolitischer Sicht begrüßenswert. Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, sollen beruflich eingegliedert und gefördert werden.'

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat einstimmig beschlossen, aus entwicklungspolitischer Sicht die Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung — Drucksache 11/198 — zu empfehlen. In seiner Beratung wurde darauf hingewiesen, daß in Einzelfällen bei der Neuregelung des § 13 des Entwicklungshelfer-Gesetzes Härten auftreten können, wenn Anwartschaftszeiten nicht erfüllt sind. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Bundesregierung beim eventuellen Auftreten solcher Fälle fürsorgliche Hilfe gewährt.

IV. Zu den Beratungen im Ausschuß

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP lehnten den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD ab. Der Gesetzentwurf mache im großen Umfange Regelungen rückgängig, die seit 1975 zur Konsolidierung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes sowie zur Einschränkung von Leistungsmißbrauch getroffen worden seien. Die vorgesehenen Maßnahmen ließen darüber hinaus die erforderlichen Differenzierungen vermissen und nähmen auf die Finanzlage des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit keine Rücksicht. Der Gesetzentwurf sehe Leistungsverbesserungen mit einem Gesamtvolumen von mehr als 7 Milliarden DM jährlich vor. Damit würden die finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit weit überschritten. Bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage könne es aber nicht darum gehen, ohne Differenzierung Geld auf Kredit auszugeben. Das Gebot der Stunde sei vielmehr,

— die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung fortzusetzen, da nur sie garantiere, daß sich der bereits erreichte Rückgang der Arbeitslosigkeit weiter fortsetze, und

— im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Arbeitslosenversicherung die Leistungen bei Arbeitslosigkeit entsprechend den heutigen Anforderungen fortzuentwickeln, wie dies durch die 1984 und 1985 beschlossenen Verlängerungen der Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 12 Monaten auf 24 Monate für ältere Arbeitslose geschehen sei. Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit werde dieser Weg konsequent fortgesetzt.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP begrüßten den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Sie teilten die Auffassung der Bundesregierung, daß die durch die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung gewonnenen finanziellen Spielräume der Bundesanstalt für Arbeit dazu genutzt werden müßten — nach der bereits vollzogenen Aktivierung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes —, die soziale Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung weiter zu stärken. Diese Versicherung sei in besonderer Weise durch die Solidarität aller Arbeitnehmer geprägt, weil das Versicherungsrisiko von den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes abhängig sei. Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen trügen diesen Besonderheiten Rechnung.

Dagegen waren die Mitglieder der Fraktion der SPD der Auffassung, der Gesetzentwurf der Bundesregierung werde den Erfordernissen des Arbeitsmarktes nicht gerecht, der von einer seit langem entgegen allen Ankündigungen der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sei. Er sei ungeeignet, die soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeitslosen, vor allem der wachsenden Zahl der Langzeitarbeitslosen, spürbar zu lindern. Er könne auch nichts dazu beitragen, dem infolge des nachlassenden wirtschaftlichen Wachstums zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosenzahlen entgegenzuwirken. Statt geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit und der längst überfälligen Rücknahme der Kürzungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung strebe der Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Entlastung des Bundeshaushalts an. Damit werde die Arbeitslosenversicherung zur Ersatzkasse des Bundesfinanzministers entfremdet.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD wiesen darauf hin, daß die Finanzierung der Änderungen des AFG nicht unabhängig von der Frage diskutiert werden könne, wie sich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit weiterentwickelten. Die Fraktion der SPD setze sich mit Nachdruck dafür ein, daß insbesondere mit den Instrumenten der Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitszeitpolitik die Massenarbeitslosigkeit wirksam bekämpft werde und daß auch der Bund Verantwortung übernehme. In diesem Zusammenhang seien die Kosten der Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit tragbar. Wenn aber die Bundesregierung tatenlos zusehe, wie die Massenarbeitslosigkeit weiter steige, sei schon ihr eigener Gesetzentwurf kurzfristig aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit nicht finanzierbar. Dies habe die Bundesanstalt für Arbeit während der Ausschußanhörung deutlich gemacht. Außerdem müsse dafür gesorgt werden, wie es der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vorsehe, daß die Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe für die Arbeitslosen eingesetzt würden.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD vertraten die Auffassung, um dem Anstieg der Massenarbeitslosigkeit entgegenzutreten und um zu verhindern, daß immer mehr Arbeitslose in sozialer Not versänken, seien die mit ihrem Gesetzentwurf vorgelegten Maßnahmen dringend erforderlich. Damit werde auch die Arbeitslosenversicherung wieder in ihre eigentliche Aufgabe eingesetzt, im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Gesamtpolitik die Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen und ausreichenden Schutz bei Arbeitslosigkeit wiederherzustellen.

Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN wiesen — wie die Mitglieder der Fraktion der SPD — darauf hin, daß die sogenannten Überschüsse der Bundesanstalt für Arbeit infolge der Kürzungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu Lasten der Arbeitslosen erwirtschaftet worden seien. Es sei nicht zu vertreten, wenn nun diese Überschüsse dazu verwandt werden sollten, den Bundeshaushalt zu entlasten. Sie forderten eine solidarische Verteilung der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit.

Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN hielten angesichts der Tragweite der im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD enthaltenen Regelungen eine endgültige Beratung im Eilverfahren für nicht angemessen. Sie enthielten sich in der Schlußabstimmung über den Gesetzentwurf daher der Stimme.

Aus den Einzelberatungen ist hervorzuheben:

a) Arbeitslosengeld

Übereinstimmend begrüßte der Ausschuß die Wiederherstellung des Verhältnisses der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigungszeit zur Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 3 : 1 auf 2 : 1.

Unterschiedlich wurde die nach Beschäftigungsdauer und Lebensalter gestaffelte Erhöhung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld beurteilt.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP waren der Auffassung, damit werde berücksichtigt, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Lebensalter erheblich steige und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes bei älteren Arbeitnehmern im Regelfall weniger wirksam seien. Ältere Arbeitnehmer gehörten zudem der Arbeitslosenversicherung in aller Regel seit Beginn des Arbeitslebens an und hätten das Risiko der Arbeitslosenversicherung lange mitgetragen. Die längere Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer honoriere pauschalierend diese Solidaritätsleistung. Nach Auffassung der Mitglieder

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP begegnet die gestaffelte Verlängerung der Höchstanspruchsdauer für ältere Arbeitnehmer keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Mit der Bundesregierung sei deshalb davon auszugehen, daß die Regelung des Gesetzentwurfs nicht den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Abs. 1 des Grundgesetzes verletze. In der dem Ausschuß vorliegenden verfassungsrechtlichen Stellungnahme des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, des Bundesministers der Justiz und des Bundesministers des Innern sei überzeugend dargelegt, daß die pauschalierende Begünstigung älterer Arbeitnehmer verfassungsrechtlich unbedenklich sei.

Eine Verletzung der Eigentumsgarantie des Artikels 14 des Grundgesetzes scheidet nach Auffassung der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP schon deshalb aus, weil ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie voraussetze, daß der Gesetzgeber in geschützte Rechtspositionen eingreife. An einem solchen Eingriff fehle es aber, wenn ein Gesetz ausschließlich Regelungen enthalte, die die Lage der Arbeitslosen verbessere. Nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der FDP ist die derzeitige Staffelung nach dem Alter nur ein Notbehelf; deshalb trete die FDP dafür ein, daß die Staffelung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld entsprechend der vorherigen Beitragsdauer erfolgen sollte.

Dagegen waren die Mitglieder der Fraktion der SPD der Auffassung, die Regelung verstoße gegen das Gleichheitsgebot. In willkürlicher Weise werde eine Differenzierung nach dem Lebensalter getroffen. Das Lebensalter sei aber nicht das entscheidende Kriterium, anhand dessen Arbeitsmarktrisiken beurteilt und Maßnahmen getroffen werden dürften. Die tatsächlichen Verhältnisse zeigten, daß keineswegs nur Arbeitslose ab einem bestimmten Alter schwer vermittelbar seien. Die Mitglieder der Fraktion der SPD sahen sich auch durch die Aussagen der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung vom 20. Mai 1987 bestätigt. So habe z. B. der Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes auf die verfassungsrechtlichen Bedenken hingewiesen, die durch die Stellungnahme der Bundesregierung nicht hinreichend widerlegt seien. Ungleiche Vermittlungschancen würden nicht nur durch altersabhängige Merkmale verursacht. Notwendig, gerechter und rechtlich einwandfrei sei dagegen, durch eine stärkere Staffelung nach Beschäftigungszeiten innerhalb der dreijährigen Rahmenfrist der wachsenden Zahl von unstetig oder kurzfristig Beschäftigten einen differenzierten Anspruch auf Arbeitslosengeld einzuräumen.

Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN waren der Auffassung, angesichts der Tatsache, daß über 50 v. H. der Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos seien und damit aus dem Arbeitslosengeldbezug herausfielen und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß neben dem Alter eine ganze Reihe anderer Merkmale eine Dauerarbeitslosigkeit begründeten und angesichts des allgemeinen, sich wieder verschärfenden Arbeitsplatzdefizits erscheine den Mitgliedern der Fraktion DIE GRÜNEN die Begründung eines „besonderen Schutzes" einer bestimmten Gruppe von Erwerbslosen absurd.

Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN wiesen darauf hin, eine Verlängerung des Versicherungsschutzes auf der Grundlage hypothetischer und pauschalierter Annahmen in bezug auf ganze Gruppen erscheine grundsätzlich nur dann sinnvoll, wenn die Gewährung eines „besonderen Schutzes" für bestimmte Zielgruppen a priori an rationale und nachvollziehbare Regeln gebunden werde, die bestimmten, unter welchen Voraussetzungen Zielgruppen als solche definiert und unter welchen Bedingungen diese dann besonders gefördert werden könnten/müßten.

Der im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vorgesehenen Verlängerung der Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für alle Arbeitslosen haben die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP nicht zugestimmt. Eine solche Maßnahme führe gegenüber der im Regierungsentwurf vorgesehenen differenzierten Verlängerung der Anspruchsdauer zu Mehrausgaben von 1,5 Milliarden DM jährlich. Dies übersteige die Finanzkraft der Bundesanstalt für Arbeit. Das gleiche gelte auch für die sonstigen im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vorgesehenen Leistungsverbesserungen der Arbeitslosenversicherung.

Die Herabsetzung der Beschäftigungszeit, die für die Erfüllung der Anwartschaftzeit in der Arbeitslosenversicherung erforderlich sei, sowie die Verkürzung der Sperrzeiten kämen schon im Interesse einer wirksamen Bekämpfung von Leistungsmißbrauch nicht in Betracht. Diese Aufgabe habe bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage besondere Bedeutung. Bei einer Gesamtbeurteilung der im Regierungsentwurf vorgesehenen Leistungsverbesserungen beim Arbeitslosengeld müsse im übrigen beachtet werden, daß die Veränderung der Relation der Beschäftigungszeit zur Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 3 : 1 auf 2 : 1 auch den Status jüngerer Arbeitsloser verbessere.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD hielten die Verkürzung der Vorversicherungszeiten um die Hälfte für notwendig, weil sich das Ausmaß kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse nicht zuletzt durch das „Beschäftigungsförderungsgesetz" laufend erhöhe. Dieser Personenkreis müsse ausreichend geschützt werden. Es sei erforderlich, den Schutzgedanken zu verallgemeinern, d. h. die bisherige Sonderregelung für Saisonarbeiter auszuweiten. Von den Mitgliedern der Fraktion der SPD wurde nicht bestritten, daß das Instrument der Sperrzeiten notwendig sei, um die Solidargemeinschaft der Versicherten vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme zu schützen. Die Gesetzesänderungen der letzten Jahre hätten aber das Instrument der Sperrzeit zu einem unverhältnismäßig scharfen Disziplinierungsmittel gemacht. Deshalb sei es notwendig, den früheren Rechtsschutz wiederherzustellen.

b) Sicherung des Arbeitslosengeldanspruchs nach kurzzeitiger Beschäftigung

Die Mitglieder der Fraktion der SPD haben während der Einzelberatungen mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die Grenze, ab der eine beitragspflichtige

Beschäftigung nach dem Arbeitsförderungsgesetz als kurzzeitig gilt, herabgesetzt werden müsse, weil die Tarifparteien weitere Schritte in Richtung der 35-Stunden-Woche fest vereinbart hätten.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP lehnten diesen Vorschlag ab.

c) Frauenspezifische Regelungen

Nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der SPD sind die Schwierigkeiten von Frauen im Arbeitsleben im Arbeitsförderungsgesetz bisher zu wenig berücksichtigt. Auch mit dem Instrumentarium dieses Gesetzes sei es notwendig, die bestehenden geschlechtsspezifischen Konzentrationen der Frauen auf relativ wenige Berufe zu überwinden. Auch sei dafür zu sorgen, daß von den Frauen das Instrumentarium dieses Gesetzes angemessen genutzt werden könne. Wie schon in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung müßten auch in den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte eingesetzt werden.

Der Ausschuß griff einstimmig bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN die Anregung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft auf, in § 2 Nr. 5 AFG einen Hinweis darauf aufzunehmen, die geschlechtsspezifische Benachteiligung der Frauen am Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt zu überwinden. Der Ausschuß hat mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die im Entwurf der Fraktion der SPD vorgesehene Einführung von Gleichstellungsbeauftragten nicht in das Arbeitsförderungsgesetz aufzunehmen. Die Bundesanstalt für Arbeit sei bereits nach geltendem Recht verpflichtet, zur Gleichbehandlung der Geschlechter auf dem Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt sowie im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen beizutragen. Dieser Aufgabe komme die Bundesanstalt für Arbeit in besonderer Weise nach.

d) Rücknahme der Leistungskürzungen

Die Mitglieder der Fraktion der SPD wiesen darauf hin, daß die Rücknahme der Leistungskürzungen erforderlich sei, um zu verhindern, daß Arbeitslose in die „neue Armut" absänken. Die Kürzungen hätten sich als unsozial und als unbillige Härten erwiesen und bürdeten die Folgen der Arbeitslosigkeit den Familien und den Kommunen auf.

Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN schlossen sich dieser Auffassung an.

Die Mitglieder der CDU/CSU und FDP sahen sich wegen der dadurch entstehenden Mehrbelastungen des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit nicht in der Lage, den Vorschlägen der Fraktion der SPD zuzustimmen.

e) Verbesserung der Leistungen für Berufsanfänger

Die Mitglieder der Fraktion der SPD machten darauf aufmerksam, daß mit den in ihrem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Verbesserungen die Ausgrenzung einer wachsenden Zahl von Jugendlichen, die ihre Ausbildung in Schulen, Hochschulen oder überbetrieblichen Ausbildungsstätten erworben hätten, überwunden werde. Ein großer Teil der nachwachsenden Generation werde ohne die vorgeschlagene gesetzliche Änderung diskriminiert, und auch die Ausbildungschancen und -bereitschaft zahlreicher Jugendlicher würden beeinträchtigt.

Es sei dringend erforderlich, Absolventen von berufsbildenden Schulen, Fachschulen, Fachhochschulen und Hochschulen sowie gleichartiger Ausbildungsstätten in die Arbeitslosenhilfe aufzunehmen, weil ein großer Teil dieser beruflich Qualifizierten nach der Ausbildung keinen Ausbildungsplatz erhalte und auf die finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe oder der Familien angewiesen sei.

Nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der SPD ist es notwendig, für Berufsanfänger nach der Ausbildung im dualen System das Bemessungsentgelt für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe wieder auf 75 v. H. anzuheben, um Benachteiligungen gegenüber Beschäftigten mit ungelernter Tätigkeit abzubauen. Die bisherige Regelung widerspreche der anerkannten Zielsetzung, berufliche Qualifizierung zu fördern.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP lehnten diese Vorschläge ab, da sie nach ihrer Auffassung aus finanziellen Gründen nicht zu verwirklichen seien.

f) Förderung der beruflichen Bildung

Die Mitglieder der Fraktion der SPD vertraten die Auffassung, daß die bisherige Darlehensförderung bei zweckmäßigen Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung durch eine Zuschußförderung zu ersetzen sei, weil sie sich als Hemmnis für die Inanspruchnahme erwiesen habe. Der vorbeugende Einsatz von Fortbildung und Umschulung zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit müsse sichergestellt werden. Es müsse um eine vorausschauende und nicht lediglich reaktive Arbeitsmarktpolitik gehen. Die Darlehensförderung stehe dieser Zielsetzung entgegen.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD wiesen darauf hin, daß sich die Äußerungen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP widersprächen. Auf der einen Seite solle der frühere Einsatz der Instrumente Fortbildung und Umschulung bei Personen ohne berufliche Ausbildung per Verordnung ermöglicht werden, solange man es mit Zeiten ungünstiger Beschäftigungslage zu tun habe. Auf der anderen Seite werde immer wieder auch von seiten der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit betont, daß mit einem Unterschreiten der 2-Millionen-Grenze bei den Arbeitslosen erst in den 90er Jahren zu rechnen sei.

Die Gewährung eines Einarbeitungszuschusses für Jugendliche nach der Ausbildung auch beim bisherigen Arbeitgeber ist nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der SPD notwendig, weil immer noch viele Jugendliche in Berufen ausgebildet würden, in denen eine anschließende Übernahme in ein Arbeits-

verhältnis nicht möglich sei. Deshalb sei es in vielen Fällen erforderlich, daß ausgebildete Arbeitnehmer auf ausbildungsfremden Arbeitsplätzen eingesetzt und dort zunächst eingearbeitet würden.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP lehnten die geforderte gesetzliche Herabsetzung der Vorbeschäftigungszeiten Ungelernter als Zugang zu beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Arbeitsförderungsgesetz ab. Eine solche Regelung berge die Gefahr in sich, daß Jugendliche bei Beginn ihres Berufslebens statt einer betrieblichen Ausbildung zunächst die Beschäftigung als ungelernte Arbeitnehmer wählten, um dann mit den relativ hohen Förderungsmitteln der beruflichen Weiterbildung einen beruflichen Abschluß zu erwerben. Sie wiesen darauf hin, daß der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ermächtigt sei, in Zeiten ungünstiger Beschäftigungslage die Vorbeschäftigungszeiten durch Rechtsverordnung herabzusetzen. Eine solche Rechtsverordnung trete mit Wirkung vom 1. Juni 1987 in Kraft.

Aus grundsätzlichen Erwägungen und insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen lehnten die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP daher die von der Fraktion der SPD geforderten Maßnahmen ab. Sie lehnten auch den Vorschlag ab, den Einarbeitungszuschuß auch dann zu zahlen, wenn die Einarbeitung beim bisherigen Arbeitgeber erfolge und es sich um einen Jugendlichen handele, für den nach Abschluß der Ausbildung kein Arbeitsplatz vorhanden sei. Die Gefahr einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme dieser Förderungsleistung wäre unvertretbar hoch.

g) Förderung von lokalen Beschäftigungsinitiativen

Die Mitglieder der Fraktion der SPD vertraten die Auffassung, daß mit dem Anstieg der zunehmenden Dauer der Arbeitslosigkeit sich neue Formen der Beschäftigung herausgebildet hätten. Die lokalen Beschäftigungsinitiativen leisteten inzwischen einen wirksamen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus sei es erforderlich, die Möglichkeit zur Übernahme der Kosten für eine personelle Grundausstattung der Arbeitslosenzentren und vergleichbaren Einrichtungen zu schaffen, weil dort sozial- und gesellschaftspolitisch sinnvolle Arbeiten geleistet würden, um die Probleme, die durch Massenarbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, entstünden, zu lindern.

Die Leistungen zur Förderung einer Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (Überbrückungsgeld) haben sich nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der SPD nicht bewährt. Es habe nur Mitnahmeeffekte gegeben. Im übrigen sei die Förderung der Selbständigkeit Aufgabe der Wirtschaftspolitik und nicht Sache der Bundesanstalt für Arbeit. Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln der Versicherten sei völlig systemfremd.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP lehnten beide Vorschläge ab.

Die institutionelle Förderung von lokalen Beschäftigungsinitiativen durch die Bundesanstalt für Arbeit kommt nach ihrer Auffassung im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Betracht. Bereits nach geltendem Recht sei eine Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz, insbesondere im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, möglich. In Betracht kämen weiterhin die Gewährung von Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungszuschüssen und Lohnkostenzuschüssen für Ältere. Ob und in welchem Umfang Einrichtungen vor allem zur Beratung lokaler Beschäftigungsinitiativen sinnvoll seien, werde zur Zeit in einem Modellversuch erprobt, den die Bundesregierung finanziell fördere. Die Ergebnisse dieses Modellversuchs sollten zunächst abgewartet werden.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP waren auch der Auffassung, daß sich das Überbrückungsgeld für Arbeitslose, die sich eine selbständige Existenz aufbauen wollten, bewährt habe. Eine Aufhebung dieser Regelung lehnten sie daher ab. Eher sei die etwas zu knappe Förderungszeit zu verlängern. Im übrigen gehe das Überbrückungsgeld auf einen Beschluß der Konferenz der Arbeitsminister und Senatoren der Länder vom Mai 1985 zurück, die sich im Juni 1986 einstimmig für eine Verlängerung der Bezugsdauer ausgesprochen hätten.

h) Kurzarbeitergeld

Der Ausschuß begrüßte die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes für die Stahlindustrie. Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN gaben jedoch zu bedenken, daß damit die eigentlich gemeinschaftlich zu lösenden Strukturprobleme der Stahlindustrie der Arbeitslosenversicherung aufgelastet würden.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD wiesen auf die grundsätzlich vergleichbare Lage von Stahl- und Schiffbauindustrie hin; daher sei zur Unterstützung des strukturellen Anpassungsprozesses die Einbeziehung der Schiffbauindustrie in die Verlängerung der Bezugsfrist erforderlich. Sie wiesen darauf hin, daß dies auch die einhellige Auffassung des Bundesrates sei. Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN teilten diese Auffassung.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP teilten die Auffassung der Bundesregierung, daß eine dreijährige Kurzarbeitergeldbezugsfrist für Arbeitnehmer der Schiffbauindustrie mit dem Grundgedanken des Kurzarbeitergeldes unvereinbar sei, einen vorübergehenden Arbeitsentgeltausfall zu ersetzen. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Ausnahme für Betriebe der Stahlindustrie sei nur deshalb vertretbar, weil diese Betriebe Produktionseinschränkungen nach Artikel 58 des Montanunion-Vertrages unterlägen.

i) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer

Das Instrument der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung muß nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der SPD den veränderten Arbeitsmarktbedingungen angepaßt werden. Neben den Älteren seien auch noch andere Personen auf dem Arbeitsmarkt benach-

teiligt, deren Probleme aber vergleichbar seien. Gemeint seien in erster Linie die älteren Arbeitnehmer ab 50 Jahren, die länger als zwei Jahre Arbeitslosen, Jugendliche und sonstige Arbeitnehmer, für die im Anschluß an die Ausbildung kein Arbeitsplatz vorhanden sei. Die Beschränkung des Zuschusses auf 80 v. H. müsse entfallen, weil von vielen Trägern die Restmittel nicht aufgebracht werden könnten.

Der Ausschuß hat mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vorgesehene Streichung der Obergrenze des ABM-Zuschusses und die Ausweitung des Personenkreises bei der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer nicht in das Arbeitsförderungsgesetz aufzunehmen. Eine grundsätzliche Streichung der Obergrenze des ABM-Zuschusses von 80 v. H. des Arbeitsentgelts sei aus arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Gründen abzulehnen.

Die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer sei eine besondere Hilfe der Arbeitsförderung allein für diesen Personenkreis, der — wie keine andere Gruppe auf dem Arbeitsmarkt — kaum noch eine Chance zur Wiedereingliederung habe. Das Ziel dieser Förderung müsse es bleiben, den besonders auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten älteren Arbeitnehmern am Ende ihres Erwerbslebens eine berufliche Tätigkeit und ein sozialverträgliches Ausgleiten aus dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Eine Ausweitung dieser Förderung auf andere Personenkreise ginge zu Lasten der Älteren.

Die Notwendigkeit einer Verbesserung der Förderungsbedingungen sähen auch sie. Deshalb sei in den Koalitionsverhandlungen zum Thema Arbeitsmarkt vereinbart worden, die Hilfen des Arbeitsförderungsgesetzes für ältere längerfristig Arbeitslose wirksamer zu gestalten.

j) Arbeitslosenhilfe

Nach Auffassung der Mitglieder der Fraktion der SPD müssen Personen, die heute von der Arbeitslosenhilfe ausgesperrt seien, einbezogen werden. Deshalb sei es notwendig, bestimmte Tätigkeiten und berufsbezogene schulische Ausbildungsgänge den nach dem Arbeitsförderungsgesetz beitragspflichtigen Vorbeschäftigungen gleichzustellen.

Dabei gehe es um die Betreuung und Erziehung von Kindern und um die Betreuung pflegebedürftiger Personen, Zeiten der schulischen Berufsausbildung und Zeiten überbetrieblicher Berufsausbildung. Die notwendigen Mittel seien aus den Einsparungen, die sich aus der Verlängerung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ergäben, im Bereich der Arbeitslosenhilfe zu finanzieren.

Der Ausschuß hat mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP die im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vorgesehenen Leistungsverbesserungen bei der Arbeitslosenhilfe abgelehnt. Mit der Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit würden die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe wieder in ein angemessenes und ausgewogenes Verhältnis gebracht. Es sei deshalb nicht gerechtfertigt, die als Folge des verbesserten Versicherungsschutzes erwarteten Minderausgaben bei der Arbeitslosenhilfe zum Anlaß zu nehmen, in gleicher Höhe Leistungsverbesserungen in diesem Bereich vorzusehen.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP betonten, daß die Leistungen der Arbeitslosenhilfe durch das am 1. Januar 1986 in Kraft getretene 7. AFG-Änderungsgesetz nicht unerheblich verbessert worden seien. Ob und inwieweit weitere Leistungsverbesserungen vorgenommen werden könnten, sollte erst entschieden werden, wenn der vom Bundesrat erbetene Bericht der Bundesregierung zur Arbeitslosenhilfe vorliege.

k) Abschaffung der Erstattungspflicht nach § 128 AFG

Die Mitglieder der Fraktion der SPD wiesen darauf hin, daß die Anhörung von Sachverständigen ihre Auffassung bestätigt habe, daß arbeitsmarktpolitische Gründe erforderten, § 128 AFG aufzuheben. Die Erstattungspflicht in diesen Fällen führe dazu, daß Unternehmen, die gezwungen seien, die Zahl der Beschäftigten zu verringern, jüngere Arbeitnehmer und Jugendliche nach der Berufsausbildung entlassen würden. Das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer, die nur noch wenige Jahre bis zum Rentenbeginn hätten, sei unmöglich gemacht worden.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP waren der Auffassung, daß die Erstattungspflicht nach § 128 AFG und den entsprechenden Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung weiterhin aus Gründen des Schutzes der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung erhalten bleiben müsse, um den Bestrebungen von Unternehmen entgegenzuwirken, sich vorzugsweise von älteren, meist unkündbaren Arbeitnehmern zu trennen, weil diese nach langjähriger Arbeitslosigkeit Anspruch auf vorgezogenes Altersruhegeld hätten, wenn sie das 60. Lebensjahr vollendet hätten. Nach Ansicht der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP sei die Vorruhestandsregelung der sozialpolitisch richtige Weg zur Frühpensionierung älterer Arbeitnehmer. Sie widersprachen daher der im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vorgesehenen Abschaffung der Erstattungspflicht nach § 128 AFG.

Der Ausschuß griff eine Anregung der Fraktion der SPD auf und beschloß auf interfraktionellen Antrag, § 128 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AFG zu ändern. Die Erstattungspflicht soll bei Betrieben, die sich in nachhaltigen und erheblichen finanziellen Schwierigkeiten befinden, bereits dann entfallen, wenn sich die Zahl der Arbeitnehmer in dem Betrieb, in dem Arbeitslose zuletzt beschäftigt waren, innerhalb von drei Jahren um 5 v. H. und nicht um 15 v. H. vermindert hat.

Daraufhin zog die Fraktion der SPD ihren Antrag zurück, § 128 AFG aufzuheben.

In diesem Zusammenhang hat der Ausschuß die Auswirkungen der Erstattungspflicht nach § 128 AFG auf die im Stahlbereich notwendigen Maßnahmen des Beschäftigungsabbaus erörtert.

Der Ausschuß begrüßte die Erklärung der Bundesregierung, die Regelung des § 128 AFG großzügig auszulegen.

B. Besonderer Teil

Soweit die Einzelvorschriften des Gesetzentwurfs der Bundesregierung — Drucksache 11/198 — übernommen wurden, wird auf deren Begründung verwiesen. Zu den aufgrund der Beratungen beschlossenen Änderungen des Gesetzentwurfs wird auf folgendes hingewiesen:

Zu Artikel 1 (Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes)

Zu Nummer 01 (§ 2 Nr. 5 AFG)

Mit der Vorschrift soll darauf hingewirkt werden, daß die Bundesanstalt für Arbeit bei der Anwendung des Gesetzes der Benachteiligung der Frauen Rechnung trägt.

Zu Nummer 3a (§ 128 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AFG)

Die Erstattungspflicht soll bereits dann entfallen, wenn sich die Zahl der Arbeitnehmer in dem Betrieb, in dem der Arbeitslose zuletzt beschäftigt war, innerhalb von drei Jahren um 5 v. H. und nicht um 15 v. H. vermindert hat. Damit soll älteren Arbeitnehmern in Unternehmen, die vor der Notwendigkeit stehen, Personalanpassungsmaßnahmen durchzuführen, geholfen werden.

Zu Nummer 4 (§ 242g AFG)

Die Übergangsvorschrift in Absatz 2 stellt den Arbeitgeber von der Erstattungspflicht in Fällen frei, in denen die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juli 1987 bereits erfolgt oder festgelegt worden ist, und sich eine Erstattungspflicht wegen der Verlängerung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer ergäbe. Der Arbeitgeber soll nicht erstattungspflichtig sein, wenn es sich um eine Zeit des Arbeitslosengeldbezuges handelt, die auf der durch dieses Gesetz vorgesehenen Verlängerung der Anspruchsdauer beruht.

Bonn, den 4. Juni 1987

Heyenn

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333